

政府檔案處的檔案管理工作

A. 引言

審計署就政府檔案處的檔案管理工作進行審查。

2. 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求當局就委員會的查詢作出書面回應。

B. 監督檔案管理計劃

檔案管理計劃

3. 據審計署署長報告書第2.3及2.4段所述，行政署長曾發出《檔案管理守則》("《守則》")，為政府各局／部門定下在建立檔案管理計劃時所須依循的實務守則。為更深入瞭解各局／部門如何管理檔案，委員會查詢工作程序的詳情。

4. 行政署長在2011年12月19日的函件(附錄15)中提供一個流程表，列出檔案管理每個主要階段所涉行動和程序的詳情。她亦表示：

- 正如《守則》規定，各局／部門應在內部建立和推行一套全面的檔案管理計劃，透過控制政府檔案的開立、編排、備存和存廢，使政府檔案獲得妥善處理；及
- 流程表所載順序進行的工作程序中有部分可能同時進行，例如檔案的開立和分類通常是一系列同時進行的行動。

遵守檔案管理強制性規定

5. 正如審計署署長報告書第2.7段所述，總務通告第2/2009號《檔案管理的強制性規定》("該通告")推出多項有關檔案管理的強制性規定，包括管理電子郵件檔案、檔案分類、檔案存廢(例如在事先取得政府檔案處處長同意後才銷毀檔案，以及把具歷史價值的檔案移交政府檔案處)、保管和貯存檔案，以及保護極

政府檔案處的檔案管理工作

重要檔案。委員會詢問政府檔案處如何確保各局／部門遵守該通告的強制性規定，以及有否懲罰措施處理違規個案。

6. **行政署長**在同一函件中表示已實行以下措施，確保各局／部門遵守有關規定：

- 要求各局／部門的首長訂立合適的優先次序和分配合適的資源，在內部推行檔案管理計劃；
- 要求在各局／部門委任部門檔案經理，監察部門檔案管理計劃，並向部門檔案經理提供培訓、簡報和書面意見。由於管理各局／部門的檔案往往是行政主任職系人員的主要職責之一，政府檔案處會加強行政主任的培訓，由2012年1月開始，把檔案管理培訓列入一級行政主任的強制性發展計劃之內；
- 為若干選定的局／部門的檔案經理和檔案管理人員舉行檔案管理重點研討會，以加強他們對檔案管理強制性規定的認識。行政署已為香港警務處、社會福利署、地政總署、房屋署和消防處舉行這類研討會；
- 就各局／部門的檔案管理工作進行全政府整體的檔案管理調查，重點在於各局／部門遵守強制性規定的情況。政府檔案處於2010年下半年進行了第一次調查，並將於2012年下半年進行另一次調查；
- 就3項以2012年4月為遵守限期的檔案管理強制性規定(即根據政府檔案處制訂的標準分類表及存廢期限表處理所有行政檔案；為所有業務檔案制訂存廢期限表擬本；以及制訂工作計劃，以辨別和保護極重要檔案)而言，由2011年9月起通過各局／部門提交的季度報告，監察各局／部門遵守規定的情況；
- 在2012年完成現時一輪涵蓋所有局／部門的檔案管理研究後，對個別局／部門進行全面的檔案管理檢討／審核，以監察其遵守強制性規定的情況；及
- 提醒各局／部門定期重新傳閱有關總務通告。

政府檔案處的檔案管理工作

7. **行政署長**亦表示，檔案管理強制性規定的適用情況及效力與香港政府規例無異，對所有公務員均具約束力。就違規個案而言，有關的公務員可能會受到紀律處分，而根據違規個案的情況及嚴重性所作的處分包括口頭／書面警告、譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。

C. 管理歷史檔案

檔案鑒定及歷史檔案館的工作量

8. 據審計署署長報告書第4.3段所述，政府檔案處轄下的歷史檔案館進行檔案鑒定工作，以決定哪些檔案具歷史價值並應永久保留，以及哪些檔案可予銷毀。委員會查詢以下事宜：

- (a) 歷史檔案館基於甚麼準則決定檔案的歷史價值；
- (b) 歷史檔案館為鑒定1直線米的檔案要使用多少工時；及
- (c) 根據政府檔案處的估計，該處何時能清理審計署署長報告書第4.4段所述的59 000個積存有待鑒定的檔案。

9. **行政署長**在2011年12月19日的函件中回應時表示：

- (a) 政府檔案處曾根據其他國家的經驗，於2009年7月擬定一套鑒定指引，目的是提供一個概括的大綱，協助員工以一致及有條理的方式選取歷史檔案。根據這套指引，以下類別的檔案有可能被選為歷史檔案：
 - 記錄或反映政府架構、功能和活動的檔案；
 - 記錄重要政府政策、決定、法例和行動的制訂過程、實施情況和結果的檔案；
 - 記錄政府的政策、決定和計劃對實際環境、社會、機構和個人所帶來的影響的檔案；

政府檔案處的檔案管理工作

- 記錄公眾與政府，以及實際環境與政府的互動的檔案；
 - 記錄個人、團體、機構和政府的法律權利和義務的檔案；及
 - 載有重要或獨特資料的檔案，或載有能豐富市民對香港歷史、地理環境、社會、文化、經濟和市民的瞭解的古舊文件的檔案；
- (b) 政府檔案處目前有3名檔案主任職系的人員負責檔案鑒定工作。根據他們在2010年用於檔案鑒定工作的時間，鑒定1直線米的檔案約需要0.8個工時；及
- (c) 政府檔案處會探索解決方法，包括按既定程序申請額外資源，以期在3年內清理59 000個積存有待鑒定的檔案。

檔案在經歷史檔案館鑒定前已遭銷毀

10. 審計署署長報告書顯示，在2006年和2007年，檔案中心在獲得兩個有關部門的同意後，銷毀了2 815個未經歷史檔案館鑒定的過期檔案。在上述其中一宗個案中，政府檔案處已在銷毀檔案前將檔案製成縮微膠卷。然而，歷史檔案館沒有利用縮微膠卷鑒定檔案的歷史價值。委員會詢問該2 815個被銷毀的檔案為何，以及被製成縮微膠卷的檔案經歷史檔案館鑒定的歷史價值。

11. **行政署長**在函件中答稱：

- (a) 被檔案中心銷毀的326個過期檔案屬民政事務總署所有。餘下的案卷來自破產管理署，涉及個人及公司破產和清盤的個案。根據有關檔案的縮微膠卷，這些案卷涉及838宗破產個案及616宗清盤個案；及
- (b) 至於破產管理署的檔案，歷史檔案館在鑒定有關紙本檔案的縮微膠卷後，確認那些縮微膠卷檔案具有歷史價值，並已把檔案存放於政府檔案處。

政府檔案處的檔案管理工作

12. **行政署長**又表示，政府檔案處在對該兩宗個案進行調查後已輔導有關員工，並提醒他們須嚴格依從處理檔案存廢的程序。此外，政府檔案處已檢討相關程序，以及引入檔案存廢查核表，清楚列明檔案存廢涉及的步驟和負責人員，以監控檔案存廢過程。自那些措施實施以來，檔案中心不慎銷毀檔案的事件便再沒有發生。

在2002年進行的檔案藏品狀況調查

13. 據審計署署長報告書第4.15段所述，政府檔案處於2002年委聘修復顧問，負責就檔案處的歷史檔案及圖書館藏品進行狀況調查。結果顯示，在抽查的約1 600件藏品中，約有30%已經變壞。委員會查詢那些藏品的狀況及損壞程度。

14. **行政署長**在2011年12月19日的函件中表示，政府檔案處的修復顧問根據藏品的狀況，把被抽查的1 611件藏品劃分為"極好"、"好"、"中等"、"壞"、"極壞"共5個類別。列入"極好"或"好"類別的藏品共有529件(32.8%)，列入"中等"類別的共有643件(39.9%)，而列入"壞"或"極壞"類別的則有439件(27.3%)。就被列入"壞"或"極壞"類別的439件藏品而言，**行政署長**亦在函件中詳載其狀況和損壞程度。

15. **行政署長**進一步表示，根據狀況調查結果而制訂的保存策略，政府檔案處除了採取良好的做法以處理藏品和管理藏品庫環境外，還實施了若干措施，包括：每項檔案藏品均獲個別包裝防護；加強昆蟲和害蟲防治；為加強政府檔案處在保存和修復檔案藏品方面的專業能力，從2008年1月起，把這項工作交由館長職系負責；加強對藏品庫的氣候監察；以及在2011年10月展開另一次藏品狀況調查，改進檔案處的藏品保存策略，以提升藏品的保存水平。

歷史檔案的登記入冊與著錄

16. 登記入冊是指在公開歷史檔案予公眾查閱前，登記和編排歷史檔案的工作。一如審計署署長報告書第4.27段所述，截至

政府檔案處的檔案管理工作

2011年6月，政府檔案處共積壓了28萬個未登記入冊的歷史檔案。鑒於政府檔案處每年平均登記入冊3萬個歷史檔案，審計署估計，政府檔案處需時9年以上，才可清理那些積壓的檔案。委員會查詢政府檔案處為清理積壓的檔案所制訂的行動計劃的詳情，以及可於何時清理那些積壓的檔案。

17. **行政署長**在同一函件載述了為清理積壓的歷史檔案所制訂的行動計劃，該計劃的詳情如下：

- 自2010年7月起，採用簡化的檔案著錄(亦即在提供檔案予公眾查閱前，根據國際著錄標準描述檔案，並制訂各類的檢索輔助工具)程序，縮短處理過程，並提供必要的描述資料，方便使用者進行線上搜尋；
- 優先登錄那些保存年期將近30年的檔案，以便在檔案保存滿30年時公開予公眾查閱；及
- 以額外資源加快檔案登錄工作，包括自2011年11月起調配一名臨時研究助理，以協助處理檔案登錄事務。

18. **行政署長**又表示，政府檔案處可望於3年內清理該28萬個積壓的歷史檔案。

D. 政府檔案處的人手

19. 委員會詢問政府當局是否認為政府檔案處現時有足夠人手進行各種檔案管理工作，以及有否計劃增加該處的人手。

20. **行政署長**在其函件中回應時表示：

- 政府檔案處設有3個主任級職系，即檔案主任、行政主任和館長職系。檔案主任主要負責選取和管理歷史檔案；行政主任負責檔案管理；館長職系人員則負責歷史檔案的修復和保存工作；

政府檔案處的檔案管理工作

- 為提高上述3個職系人員的業務知識和專業水平，政府檔案處為他們提供檔案管理培訓，並不時安排他們參加國際會議和研討會，讓他們可與海外歷史檔案和檔案管理機構交流經驗；及
- 儘管如此，政府檔案處會繼續檢討各職系的編制，以確保工作質量，務求為公眾提供最佳的歷史檔案查閱服務，並會視乎情況按既定程序申請額外人手。政府當局亦會檢討政府檔案處的工作程序，以進一步提升效率和效益，並密切監察情況，確保政府檔案處有足夠人手應付工作量。

E. 結論及建議

21. 委員會察悉行政署長上述回覆。鑒於有多項事宜有待解決，而這些事宜可能與政府的整體檔案管理政策有關，委員會建議由立法會政制事務委員會跟進相關事宜。
22. 委員會亦希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。